

Retos y desafíos de la forestería comunitaria en comunidades miskitas de la Costa Atlántica

Sandrine Fréguin-Gresh¹² Pilar Müller Oporta², Selmira Flores, Ceferino Wilson³

Introducción

La forma de hacer y pensar la política en Nicaragua ha evolucionado en las últimas décadas, utilizando como fin y medio, una mejor articulación del Estado con la sociedad. La Constitución de 1987 restauró la autonomía municipal (Ortega-Hegg, 2001) y permitió la promulgación del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, iniciando un proceso de transferencia de poder del Estado central hacia niveles inferiores en la jerarquía administrativa (Saldomando, 2011; Larson y Soto, 2012). En los 2000s, cambió el paradigma en la materia; la descentralización se empezó a considerar como un proceso basado en la idea que el mejoramiento de los procesos políticos resultaba de una mejor gobernanza para proporcionar al Estado un mayor nivel de legitimidad, y con ello, mejorar la calidad de la gestión pública.

En este contexto, las responsabilidades a nivel local en la gestión ambiental evolucionaron (Larson, 20026). La disminución de la cantidad de campos administrados por el Estado central que impulsó transferencias de la gestión de los recursos naturales (RRNN) –pero no la elaboración del marco de referencia-, hacia las autoridades locales se acompañó de la promoción de la participación de la ciudadanía; en la Costa Atlántica, se promovió la co-gestión de los RRNN con una población que se había beneficiado del reconocimiento legal de sus derechos sobre los recursos en un contexto en el cual el Estado Central se había “olvidado” de su legitimidad (Kaimowitz et al., 2002). Por otro lado, la visión conservacionista que dominó la gestión ambiental en Nicaragua durante décadas, evolucionó y buscó como lograr a un desarrollo sostenible “*descentralizado, participativo, responsable y socialmente equitativo*” (Jarquín, 2003). Fue así que surgió la idea que el manejo forestal comunitario (o forestería comunitaria) era una opción promisorio para resolver el gran dilema de la conciliación entre conservación y desarrollo, con participación de la población. El desafío era todavía más serio en la Costa Atlántica, por la prevalencia de pobreza, la deforestación y la degradación forestal, acentuada con el avance de la frontera agrícola.

Una década después, las experiencias de forestería comunitaria en la Costa han mostrado resultados mitigados: aunque se crearon organizaciones de base que se han tratado de empoderar, el manejo comunitario de los recursos no ha logrado impulsar un desarrollo sustentable. Además, los problemas de tala ilegal y invasiones de tierras comunales han continuado, constituyendo una amenaza para el futuro de las comunidades.

¹ CIRAD/UMR ART-Dev

² UCA/Instituto Nitlapan

³ Consultor independiente

Objetivos

Este artículo analiza los retos y desafíos de la forestería comunitaria en la Costa Atlántica Norte. A través del estudio de un caso encontrado en comunidades miskitas de Twi Yahbra, se buscó responder a las preguntas siguientes: ¿Cuáles son las reglas en uso que gobiernan el acceso/uso de los RRNN, en particular el bosque? ¿Con qué modalidades se implementó el modelo de manejo comunitario? ¿Cuáles fueron sus consecuencias? ¿Qué lecciones se podría sacar? Los resultados se basan en una investigación empírica conducida en 2013 en seis comunidades del bloque SIPBAA, en el marco de una investigación que buscaba analizar las instituciones relacionadas con el acceso y uso de los RRNN en Nicaragua y Honduras (Fréguin-Gresh et al. 2014).

Material y métodos

La metodología se fundió en el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) que examina las formas en las cuales los seres humanos interactúan con el ecosistema para usar los recursos “comunes”, como los bosques de tenencia comunal, para evitar el colapso ambiental (Ostrom 2007). Basado en el IAD, el Programa de Investigación sobre Recursos e Instituciones Forestales (IFRI) desarrolló un protocolo a aplicar a nivel de un *“bosque [de al menos] 0,5 ha que contiene vegetación leñosa, con un mismo tipo de tenencia, y que es explotado por tres o más familias”* (véase: .

A partir del protocolo, se diseñaron instrumentos para recolectar datos: un formulario para caracterizar la situación socio-histórica y geográfica del sitio, identificar reglas de acceso/uso, y describir el rol de los actores en la gestión de los RRNN; otro para caracterizar los mismos aspectos a nivel de comunidad; otro para caracterizar la organización de base en forestería comunitaria y su funcionamiento; una guía para organizar grupos focales para espacializar los usos de los RRNN, caracterizar la implementación de las reglas, así como identificar los actores a cargo de su aplicación.

El sitio donde se realizó la investigación se encuentra en el territorio Twi Yahbra (antiguo Diez Comunidades) en el Municipio de Puerto Cabezas (Ilustración 1). Se conoce como SIPBAA, que se refiere a las primeras letras de los nombres de las comunidades que lo conforman: Sangnilaya, Iltara, Panua, Butku, Auhya Tara y Auhya Pihny.

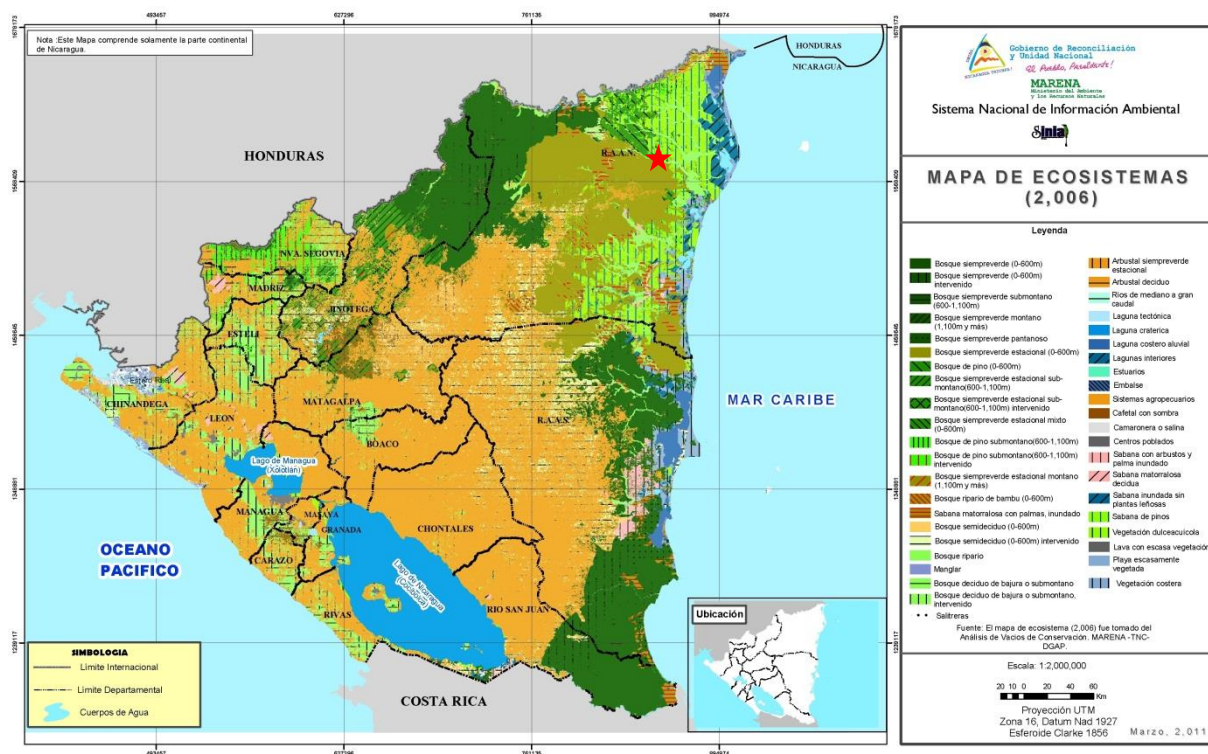


Ilustración 1 – ubicación del sitio indicado con una estrella roja

La población del sitio es 3,500 personas: 90% Miskitu, 9% Mestiza y 1% de otras etnias. El ecosistema lo componen el Llano, cubierto por un bosque de pinos en recuperación, explotado para extraer madera y para cazar; y un bosque latifoleado diversificado, explotado para extraer madera, cultivar (con técnicas de tumba-roza y quema), producir carbón, recolectar leña y plantas silvestres (con fines de magia, rituales y medicina tradicional).

La agricultura, principal actividad de la población, se realiza en la vega de los ríos o en el bosque latifoleado. Provee granos, raíces y tubérculos y permite un ingreso a las familias para la cobertura de gastos en salud y educación. La extracción de árboles es otra actividad importante, que involucra el 23% de las familias, con dos fines: la venta de madera (a través de la organización de forestería comunitaria o a nivel familiar); el uso doméstico (mantenimiento de viviendas e infraestructuras comunales). También, se practica la ganadería a pequeña escala (63% de las familias tienen al menos un animal), actividades asalariadas, actividades no agrícolas (artesanía, panadería, ebanistería, venta de detalle, etc.), y la guirisería.

El sitio es un caso interesante por varias razones: su modelo institucional, que incluye actores de la gestión ambiental a varios niveles; su historia poblacional, que es ilustrativa de tendencias encontradas en la Costa Atlántica; la predominancia de la propiedad comunal, con reglas específicas, a la cual se superponen las reglas de la forestería comunitaria; la existencia de conflictos en la gestión de los RRNN en un contexto de amenazas de invasiones.

Resultados

Una imbricación institucional compleja multi-nivel

El modelo institucional de la gestión de los RRNN, se caracteriza por la imbricación de actores, a varios niveles, con diferentes roles e grado de influencia en la toma de decisión (Ilustración 2).

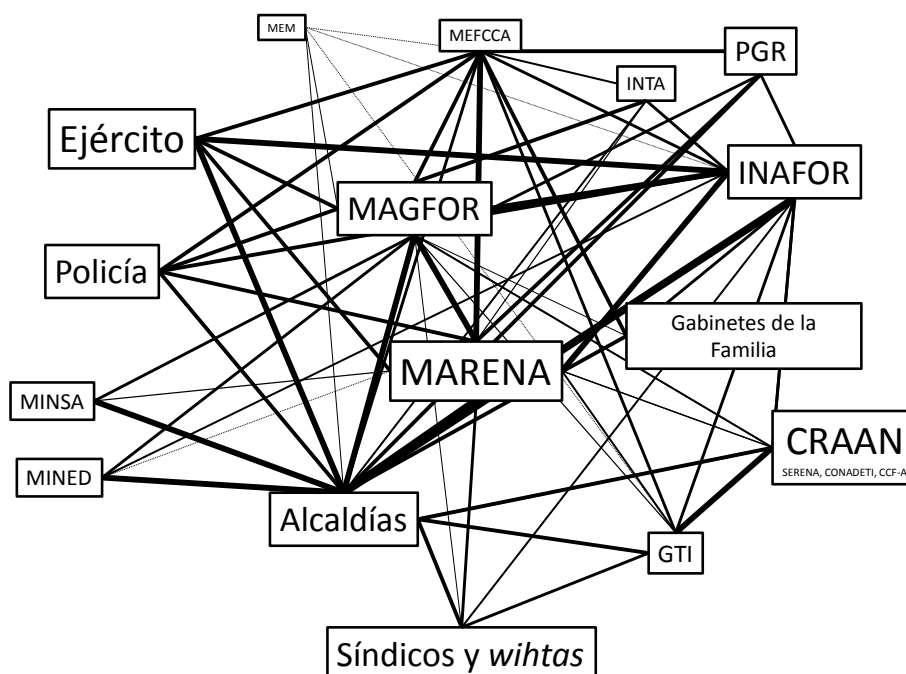


Ilustración 2 – Socio-grama representando la percepción del grado de influencia de los actores en la administración de los RRNN en la RAAN

Fuente: autores

Los resultados muestran que:

- el Consejo Regional (CRAAN), con diferentes instancias administrativas⁴, es un actor clave en la toma de decisión sobre los RRNN; sin embargo, con poca margen de maniobra y “no sin acusaciones de corrupción” (Mareina et al., 2012) tiene poca relevancia en la gestión efectiva en el sitio.
- al igual que en el resto de Nicaragua (Fréguin-Gresh et al. 2014), los Ministerios, institutos y organizaciones públicas son influyentes en la administración de los RRNN. Su rol se centra en el marco político-legal, pero razones como falta de recursos, poca coordinación y burocracia, hace que son poco importantes a nivel comunitario, ya que su interacción se limita a charlas y reuniones ocasionales con los líderes locales.
- la Alcaldía de Puerto Cabezas, donde se ubica SIPBAA, es influyente en la administración de los RRNN en su jurisdicción. Sin embargo, su importancia es débil en la materia a nivel local, lo que podría explicarse por la falta de recursos mientras su jurisdicción cubre más de 6,000 km. También se reconoce un rol de los Gabinetes de la Familia, sin que sean importantes en la gestión concreta de los RRNN del sitio.

⁴ La SERENA (dependencia técnica especializada en la gestión ambiental), la CCF-A (ente técnico de asesoramiento para las acciones de desarrollo forestal), y la CONADETI (instancia rectora del proceso de demarcación y titulación)

- en concordancia con la Constitución y la Ley de Autonomía, las autoridades “tradicionales” tienen un rol clave: el *Wihta*, electo por la asamblea comunal, máxima autoridad local, es el actor más influyente en la administración de los RRNN en su comunidad (cuando no hay síndico comunal). Es importante en la gestión concreta de los RRNN, que realiza con el apoyo de los ancianos, líderes sectoriales, pastores, etc., que, aunque no electos, tienen voz y voto en la asamblea comunitaria.
- el Gobierno Territorial Indígena (GTI) de Twi Yahbra, al cual pertenece SIPBAA, regido por un Presidente que es también *Síndico territorial*, es actor influyente en la administración de los RRNN, pero no se percibe importante localmente, su presencia se resume a visitas pre-electorales. Pero, al momento de negociar contratos de explotación para extraer recursos (madera, minería), su rol puede ser clave, como lo ha mostrado en el pasado.

Reglas formales sobre los RRNN, “reinterpretadas” y poca aplicadas

La regulación en uso de los RRNN es una combinación de reglas formales de nivel nacional o regional, que son re-interpretadas por los *Wihitas* localmente (Ilustración 3).

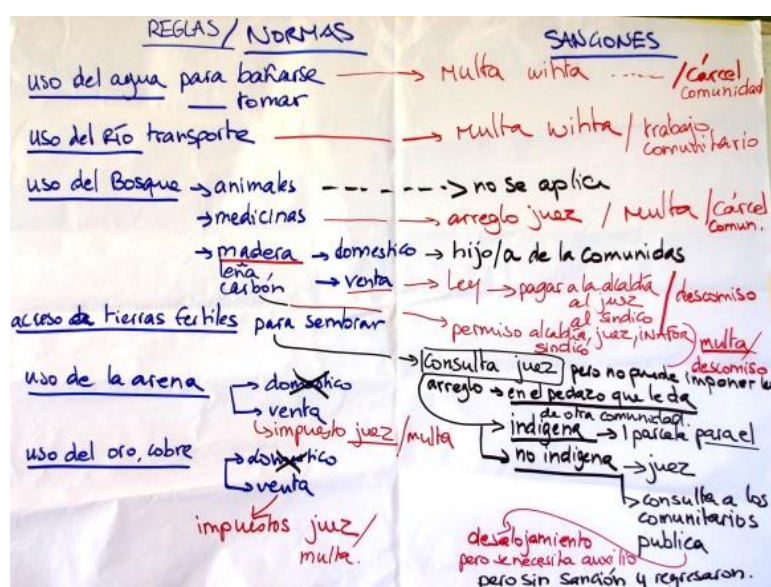


Ilustración 3 – Reglas en uso en el sitio

Fuente: Taller con 20 comunitarios, hombres y mujeres, de Sangnilaya, realizado el 4/10/2013

El marco político-legal establece que la tierra es comunal⁵; significa que las familias nativas y sus aliados tienen derecho de acceso/uso sobre los RRNN (pero no de alienación). El derecho de exclusión, aunque legalmente reconocido, sigue siendo problemático: persisten invasiones en el bosque que aunque se reportan, las sanciones y desalojos no han sido efectivos, quizá por la poca presencia de los actores estatales en la gestión local.

Las reglas en uso para el aprovechamiento comercial de los RRNN coinciden con el marco legal nacional. Aunque los recursos son de propiedad comunal, requieren autorización del *Wihta* y el pago de tronconaje. Los comunitarios pueden ceder derechos de aprovechamiento a terceros, con

⁵ Existe un área del sitio propiedad privada sobre la cual el *Wihta* no ejerce poder. También hay testimonios que mencionan que en el marco de la Reforma Agraria, el INRA entregó un título agrario a las comunidades en los 1980s, con el objetivo de formar cooperativas de producción (von Marschalck, 2012).

autorización del *Wihta* “siempre y cuando sean mandados expresamente para ello por la asamblea comunal”.

Legalizar la comercialización de los productos forestales es complejo y las reglas no siempre se aplican, generando un aprovechamiento poco controlado y la degradación forestal. Algunos factores que influyen son: a) los procedimientos establecidos por ley solo se pueden realizar en Bilwi, a un costo que rara vez está al alcance de la población; b) situaciones confusas, por ejemplo cuando nativos de las comunidades instalados en Bilwi quieren extraer madera para uso doméstico; ¿cómo averiguar que no la venden?, c) hay abusos, a pesar del control del *Wihta* (también se reportan casos de corrupción). Por otra parte, la población piensa que como “los que despalan son hijos de la comunidad, lo hacen por necesidad, entonces hay que dejarle a esta gente que ayude a su familia”. Pero, sin control, los recursos se agotan y no permiten un desarrollo sostenible de la población.

La forestería comunitaria en SIPBAA: ¿una oportunidad perdida?

En el 2002, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) implementó un proyecto en el sitio para organizar la extracción sostenible de la madera con la población. De este proceso, nació COOSIPBAA, reconocida con personería jurídica como “*sociedad cooperativa de responsabilidad limitada*” para: (1) impulsar un modelo de aprovechamiento maderero sostenible, en base a planes operativos (POA) y de inversión para desarrollar infraestructura y servicios comunitarios; (2) impulsar la recuperación del bosque, con el desarrollo de técnicas amigables con el ambiente; (3) capacitar a la población en el manejo forestal y la comercialización de productos con certificación social y ambiental. Al mismo tiempo, se creó una cooperativa de profesionales para proveer asistencia técnica y se estableció un vínculo con una empresa de procesamiento (Jaggwood+) para comercializar los productos forestales.

Entre las comunidades, se delimitó un área del bosque latifoleado para el manejo comunitario, después del establecimiento por COOSIPBA de un Plan de Manejo Forestal con el asesoramiento de WWF. Inicialmente, 13 personas, nombradas en asamblea, conformaron una junta a cargo de administrar COOSIPBAA. Los socios eran nativos, representativos de la población (nivel de educación, riqueza, etnia, y partidos políticos), y tuvieron que capacitarse en cooperativismo (mandato de la ley de cooperativas) y manejo empresarial. En el proceso, COOSIPBAA recibió el apoyo técnico y financiero de varios organismos (Banco mundial, GIZ, programa SmartWood).

Desde las primeras operaciones, comenzaron los problemas: en el 2005, la explotación maderera generó conflictos con pobladores vecinos que re-vindicaron una compensación ya que se había abierto una trocha en su comunidad; luego, con la cancelación del POA 2008 después del Huracán Félix a favor del Plan de Salvamento para la madera caída, no se pudo generar beneficios dado los altos costos de la certificación. En 2011, el aprovechamiento solo permitió re-embolsar un préstamo que financió la construcción de una nueva trocha (von Marschalck, 2012).

Además, las relaciones entre socios y población se deterioraron: los desacuerdos surgieron por falta de transparencia en la redistribución de los (pocos) beneficios de la venta maderera y en el manejo de las donaciones, situación que afectó la motivación de la población a participar a las actividades de COOSIPBAA. Recientemente, de los conflictos, ha resultado la negociación de un contrato de aprovechamiento con una empresa foránea con los *Wihtas*, sin pasar por COOSIPBAA.

El análisis de la situación muestra que un problema es el uso de modelos como el cooperativismo que resulta incongruente con la gobernanza indígena. En la práctica, la junta no puede ser destituida, como lo puede ser un *Wihta* por la asamblea comunal, ya que tiene que serlo por los socios “capacitados”. Esta situación generó una división irreconciliable entre socios y población. Ahora, se percibe que “la cooperativa no es de las comunidades, sino de los socios”. COOSIPBAA, como organización comunitaria, debería ser un actor de los más importantes en el manejo forestal del sitio.

Sin embargo, no ha logrado responder a las expectativas de la población que la perciben como un actor ajeno, que se aprovecha de “sus” recursos, sin beneficios colectivos.

Conclusión

La forestería comunitaria es una innovación institucional tremenda. Se origina en una filosofía de gestión compartida y de redistribución equitativa de los beneficios de la explotación maderera para que una población, dependiente del bosque, pueda manejar eficazmente y de forma sostenible sus RRNN en beneficio de la mayoría.

Sin embargo, el modelo ha demostrado sus limitaciones y dificultades en su aplicación en la Costa Atlántica de Nicaragua, que hoy-en-día, cuestionan su sostenibilidad. Basado en el fortalecimiento de capacidades de un pequeño grupo de personas, el modelo no logró mantener un nivel de flexibilidad que le hubiera permitido ajustarse a la evolución de la gobernanza tradicional. Esta situación generó tensiones y conflictos que son difíciles de resolver, ya que se percibe que la explotación del bosque por la organización de base que se creó, dejó de ser legitimada para la población.

Estos resultados muestran los retos y los desafíos de la gobernanza local de los RRNN, por un lado, la gente tiene sus procesos internos para regular el acceso y uso de los recursos, que corresponden a un modelo de gobernabilidad indígena tradicional respaldado por reglas formales; por otro lado, existen reglas formales establecidas a nivel central, en particular para la explotación comercial de los recursos, que por falta de presencia y eficacia de las instancias del Estado central, son poco aplicadas. Al final, la acción colectiva que se impulsó con la forestería comunitaria no logró sus objetivos. Se ha mantenido el comportamiento individualizado (a nivel familiar) para acceder y usar los RRNN comunales. En el corto plazo, esta situación tiende a aumentar la tala ilegal y las invasiones del bosque, y probablemente, si no se encuentra rápidamente una solución, conducirá al colapso del ecosistema.

Referencias

Fréguin-Gresh, S., Wilson-White, C., Flores López, J-C., Müller Oporta, P.E., Huybrechs, F., Pikitle, A., Marchena Williams, R., Manzanares, D. (2014). Mapping institutions that govern Access and Uses of Natural Resources in the Nicaragua-Honduras Sentinel Landscape. Revealing the complexity, issues, and challenges of natural resource governance. CIRAD., UCA-Nitlapan, CATIE, ICRAF.

García-Babini, S. (2012). Sangnilaya: Prácticas de autonomía en una comunidad miskitu de Nicaragua. Managua, UCA Publicaciones.

Jarquín, M.J. (2003). Reforma institucional en Nicaragua: un reto permanente. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá

Larson, A.M. (2002). Natural resources and decentralization in Nicaragua: are local government up to the job? *World Development* 30(1):17-31

Mairena, E., Lorio, G., Hernández, X., Wilson, C., Müller, P., Larson, A.M. (2012). Gender and forests in Nicaragua's indigenous territories: From national policy to local practice. Working Paper 95. CIFOR, Indonesia

Kaimowitz, D.; Faune, A.; Mendoza, R. (2003). Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua. Working paper NO.25. CIFOR, Indonesia

Larson, A.M.; Soto, F. Eds. (2012). Territorialidad y Gobernanza: Tejiendo retos en los Territorios indígenas de la RAAN, Nicaragua. UCA-Nitlapan, Nicaragua.

Ortega Hegg, M. (2001). Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. Nicaragua FLACSO, El Salvador.

Ostrom, E. (2007). Chapter II Institutional Analysis and Development: Elements of The Framework in Historical Perspective. Historical Developments and Theoretical Approaches in Sociology, Encyclopedia of Life Support Systems.

Saldomando, A. (2011). Situación de la Descentralización en Nicaragua. Centro de Investigación de la Comunicación CINCO. UCA, Nicaragua.

von Marschalck, A. (2012). Análisis de la EFC COOSIPBAA y el Bloque de comunidades SIPBAA con enfoque en la toma de decisiones para desarrollar en conjunto un mecanismo para la resolución de conflictos. Managua, Nicaragua, GIZ, Masagni.